



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Zasady prawa wspólnotowego a zasady wspólne dla państw członkowskich częścią polityki prawa Unii Europejskiej

Author: Aleksandra Wentkowska

Citation style: Wentkowska Aleksandra. (2009). Zasady prawa wspólnotowego a zasady wspólne dla państw członkowskich częścią polityki prawa Unii Europejskiej W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 577-586). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Aleksandra Wentkowska

Zasady prawa wspólnotowego a zasady wspólne dla państw członkowskich częścią polityki prawa Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Problematyka autentyczności zasad prawa wspólnotowego, ogólnych zasad wspólnych dla państw członkowskich oraz mechanizmów wchodzących w zakres szeroko pojmowanej polityki prawa, podejmowana jest w literaturze przedmiotu w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy instrumenty te znajdują bezpośrednie zastosowanie jako niezależne źródła prawa wspólnotowego, czy też odgrywają rolę pomocniczą tylko w takim zakresie, w jakim są uznawane przez prawo traktatowe, zwyczajowe bądź sędziowskie. Prawdziwy wydaje się pogląd o powstaniu rozmaicie kształtowanego katalogu prawa niepisanego ze względu na brak jednoznacznych i konkretnych regulacji traktatowych w tym zakresie, co daje instytucjom unijnym swobodę w ich kształtowaniu oraz wypracowywaniu własnego katalogu. W konsekwencji powołanie się na niezapisane w prawie traktatowym źródła prawa staje się zarówno katalogiem tychże źródeł dla sądów europejskich, jak i całego wspólnotowego obszaru instytucjonalnego.

Struktura tego prawa, jego specyficzny charakter, kompetencje instytucji oraz hierarchia norm prawnych sprawiają, że wkomponowanie zasad oraz instrumentów polityki prawa w system źródeł prawa Unii Europejskiej staje się nieodzowne. Zasadami wspólnotowymi będą zarówno te, które są charakterystyczne dla prawa wspólnotowego, decydują o jego specyfi-

ce i wywiedzione zostały z treści traktatów wspólnotowych, jak i te, które wykreowane zostały w procesie orzekania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zasady wspólne dla państw członkowskich mogą wypływać z porządku międzynarodowego i formować się na podstawie prawa traktatowego czy zwyczajowego, ale również mogą być uogólnieniem specyficznych i szczegółowych zasad w porządkach krajowych. Natomiast w zakres polityki prawa UE wchodzić będą wszelkiego rodzaju niewiążące akty prawne (*soft law*), poza rozporządzeniami, dyrektywami oraz decyzjami, a na proces ich powstawania będą wywierały wpływ nie tylko założenia współpracy między instytucjami prawodawczymi UE a państwami członkowskimi, lecz także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Ze względu na złożoność zagadnienia oraz szeroki wachlarz zasad i aktów wspólnotowego *soft law* podjęto jedynie próbę zdefiniowania pojęć i relacji zasad prawa wspólnotowego oraz zasad wspólnych dla państw członkowskich wobec prawa miękkiego UE.

Zasady prawa wspólnotowego

Coraz częściej w literaturze dominuje pogląd o uznawaniu decyzji ETS za wtórne źródło prawa wspólnotowego¹. Uzasadnieniem tego jest pozytywna aprobata prawotwórczej działalności Trybunału. Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej jest bowiem tzw. traktatem ramowym (*traité cadre*²), innymi słowy — zarysowanym jedynie schematem, konspektem, na który w takiej formie wyraziły zgodę państwa członkowskie. Ogólnikowość Traktatu mogła (lub może) sprawiać wrażenie chaosu związanego z interpretacją zawartych w nim norm. Umożliwiło to, a także dało podstawę ETS do dokonywania wykładni, które to uprawnienie wyraźnie nadane zostało art. 220 TWE. Ponadto, szczególnie w początkowym okresie działalności Trybunału, sądy państw członkowskich notorycznie występowały do ETS z prośbą o wydanie orzeczenia wstępnego. Spowodowało to, na szeroką skalę, wypełnianie luk prawnych (*gap-filling*³) oraz tworzenie zasad, które

¹ Tak np. J. Tillotson: *European Community Law text cases & materials*. London 1996, s. 74.

² Ibidem.

³ Zob.: S. Makowska-Szulc: *Stosowanie i interpretacja prawa UE*. W: *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*. Red. A. Łazowski. Warszawa 2008; A. Wentkowska: *Źródła prawa*. W: J. Barcik, A. Wentkowska: *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*. Warszawa 2008; *Podstawowe zasady prawa Wspólnot Europejskich*. W: *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*. Red.

stały się podstawowymi założeniami wspólnotowego porządku prawnego. Zasady supremacji, skutku bezpośredniego i bezpośredniej stosowalności, słuszności czy też proporcjonalności zostały wywiedzione z „ducha, generalnego schematu oraz treści tych norm”⁴ lub też zapożyczone z porządków prawnych państw członkowskich.

Przed ETS stało zatem zadanie wypełnienia tych luk przez wykreowanie zasad pretendujących do rangi zasad konstytucyjnych we wspólnotowym porządku prawnym. Nie oznacza to, że sędziowie Trybunału stworzyli nowatorskie style wykładni, chodzi raczej o wypracowanie własnej koncepcji interpretacji prawa wspólnotowego. Podstawową kwestią nie jest nawet wyłączenie wskazanie na metody wnioskowania używane przez ETS, lecz ich kategoryzacja, czyli swoisty system hierarchii wykładni, jaki został przyjęty przez ETS w procesie orzekania⁵.

Fundamentalne dla powstającego porządku wspólnotowego, a zarazem najbardziej kontrowersyjne i pierwsze orzeczenia dla państw członkowskich w takich sprawach, jak: *Van Gend en Loos*, *Costa v. ENEL*, *International Handelsgesellschaft* itd., zawierały prymarne zasady, na które Trybunał w kolejnych, podobnych sprawach już tylko się powoływał. Niewątpliwie jednak przyznać należy, że kreując te zasady, Trybunał nie tylko wywarł wpływ na kształt prawa wspólnotowego, ale również na proces integracji europejskiej oraz polityk państw członkowskich.

Założenie legalistyczne, tłumaczące zachowanie sądów w obliczu prawnej integracji, oparte jest na zasadach logiki oraz rozumowania prawniczego. Prawo wspólnotowe jest traktowane jako niezależny zbiór norm, który charakteryzuje się niezwykłą dynamicznością w wywieraniu nacisku na wydawanie przez Trybunał Sprawiedliwości decyzji o charakterze integracyjnym z jednej strony, a z drugiej na akceptację tych decyzji przez sądy krajowe. W tym świetle uważać można za wskazaną praktykę wydawania przez

A. Wróbel, M. Bychowska, M. Dac, W. Postulski, E. Skibińska, A. Szoplińska, I. Twardowska-Mędrek. Kraków 2002; S. Biernat: *Źródła prawa Unii Europejskiej*. W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. Barcz. Warszawa 2006; *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*. Red. C. Mik. Toruń 2007; Z. Brodecki: *Europa sędziów*. Warszawa 2007; J. Helios: *Pojmowanie wykładni prawa europejskiego w orzecznictwie TS*. Wrocław 2002; M. Dybowski: *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*. Warszawa 2007; A. Kozłowski: *Interpretacja traktatu międzynarodowego w świetle jego kontekstu*. Warszawa 2002; A. Kalisz: *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*. Warszawa 2007; N. Mac Cormick: *Argumentation and interpretation in law*. „Ratio Iuris” 1993, 1, s. 737—855; T. Tridimas: *The Court of Justice and Judicial Activism*. ELR 1996, 21, s. 210; C.N. Kakouris: *Use of the comparative method by the Court of Justice of the European Communities*. „Pace International Law Review” 1994, vol. 6, no. 2, s. 269.

⁴ Sprawa N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, C-26/62, ECR.

⁵ Zwracają na to uwagę: C. Gulmann, H. Kutscher, L. Lecourt.

ETS decyzji uznawanych za przekroczenie kompetencji sądowych, jeśli tylko pogłębiają one proces integracyjny⁶. Dlatego główną siłą napędową rozwoju integracji europejskiej jest działalność Trybunału i jego orzecznictwa, które z uwagi na autorytatywny oraz nadrzędny charakter wpływają nie tylko na prawny, ale i na polityczny wymiar Wspólnoty. Uzupełnieniem tej działalności są sądy krajowe, które związane decyzjami Trybunału Sprawiedliwości oraz nadrzędnym charakterem prawa wspólnotowego stosują je w swych porządkach prawnych. Należy podkreślić, że znaczną rolę w stosowaniu przez sądy krajowe prawa wspólnotowego odgrywa nie tylko formalne związanie decyzją ETS, ale również przekonanie o pierwszeństwie tego prawa nad prawem krajowym.

Doktryna neofunkcjonalistyczna ma na celu interes jednostki w ogólnym procesie prawnej integracji. System prawa wspólnotowego stworzył indywidualny katalog pobudek w celu zmotywowania zarówno instytucji wspólnotowych, jak i systemów państwowych do procesu integracji. Trybunał Sprawiedliwości odgrywa w tym procesie niebagatelną rolę ze względu na „stworzenie możliwości [...] pobudzających do działania zarówno strony procesowe, ich przedstawiciele i niższe sądy krajowe oraz do uczestnictwa w konstruowaniu systemu prawa wspólnotowego. W tym procesie uwydatnia się znacznie wpływ tych stron uczestniczących pośrednio lub bezpośrednio w kreowaniu integracji”⁷. Struktura działania Trybunału Sprawiedliwości jest więc uznawana za bardzo dynamiczną, co pozwala na promowanie nie tylko integracji prawnej, ale również wzrost finansowego oraz politycznego poziomu jednostek. Obywatele Unii, korzystając z nadanych im uprawnień oraz instrumentów prawnych, dążą do realizacji tych praw, jednocześnie wspierając rozwój integracji. Niektóre sądowe systemy wewnętrzne wręcz uznają, że popierając rozwój prawnej integracji, zdobędą więcej władzy w zakresie sądowej kontroli prawa wspólnotowego.

Ogólne zasady wspólne dla praw państw członkowskich

Z treści Traktatu wynika wyraźne odesłanie do „ogólnych zasad wspólnych dla interpretowania praw państw członkowskich”⁸. Zdaniem J. Schwa-

⁶ Tak np.: G.F. Mancini, Ch. Tomuschat, J.H.H. Weiler.

⁷ A.M. Burley, W. Mattli: *Europe before the Court*. „International Organisation” 1993, 1, 47, s. 41–47.

⁸ Artykuł 288 TWE.

rze, bez względu na ich autentyczność jako podstawowych czy też pochodnych źródeł prawa są one stosowane przez instytucje wspólnotowe a Trybunał Sprawiedliwości może orzekać o złamaniu tych zasad na takich samych zasadach, jak przy orzekaniu o naruszeniu norm pisanych⁹. Będą one determinowały wzajemne relacje z prawem pisanym w ramach hierarchicznej struktury prawa wspólnotowego. Z tej też przyczyny Trybunał nie udzielił jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o pochodzenie zasad, uznając je czasem za część funkcjonującego prawa, które jako takie musi być przestrzegane (sprawa Stauder¹⁰), a czasem za takie, które dopiero powstają w procesie orzekania (sprawa Algery¹¹). Oczywiście, obowiązek przestrzegania tych zasad należy w podstawowym zakresie do prawodawcy wspólnotowego, natomiast w wyniku braku jego działania do Trybunału Sprawiedliwości należy nadanie treści zasadom oraz zapewnienie ich przestrzegania i właściwej interpretacji. W sprawie Plaumann¹² Trybunał przedstawił jedną z wersji definicji zasad, podkreślając, że w wypadku art. 288 TWE przywoływane w nim zasady nie odnoszą się do porządków wewnętrznych państw członkowskich, ale do zasad ogólnych prawa. Wynika to nie tyle z rangi, którą prezentują oba systemy, ile raczej z ich natury oraz zastosowania. Stanowisko to potwierdzone zostało w innej sprawie — Scarlata¹³, gdzie Trybunał odrzucił zastrzeżenia powodów dotyczące wąskiej interpretacji ówczesnego art. 173 TEWG (obecnie art. 230 TWE), a pozbawiające ich pełnej ochrony ze strony prawa wspólnotowego, w przeciwieństwie do generalnych zasad prawa obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich (*fundamental legal principles prevailing in all Member States*). W innej sprawie Trybunał w znacznym zakresie odwołał się do zasad prawa, na których oparty jest wspólnotowy system prawny (*community based on law*), przez fakt, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje są podmiotami kontroli sądowej w zakresie zgodności środków przez nie wprowadzanych z kartą konstytucyjną reprezentowaną przez Traktat¹⁴. Podobnie Trybunał wypowiedział się w sprawie Johnston, uznając, że „wymóg efektywnej kontroli sądowej jest wyrazem ogólnej zasady prawa, będącej sednem tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, co również określone zostało w Europejskiej konwencji praw człowieka”¹⁵.

Skutkuje to zwróceniem większej uwagi przez Trybunał na dokonywanie wykładni prawa przez stosowanie metody porównawczej systemów praw-

⁹ J. S c h w a r z e: *European Administrative Law*. Luxemburg 1992, s. 66—67.

¹⁰ Sprawa Stauder v. Stadt Ulm, C-29/69, ECR, 1969.

¹¹ Sprawa Algery v. Common Assembly, C-7/56 i 3-7/57, ECR, 1957.

¹² Przedsiębiorstwo Plaumann & Co., Hamburg v Komisja, C-25/62, ECR, 1963.

¹³ Sprawa Scarlata C-40/64, ECR, 1965.

¹⁴ Sprawa Parti Ecologiste Les Vertes v Parlament Europejski, C-294/83, ECR, 1983.

¹⁵ Sprawa Johnston, C-222/84, ECR, 1986.

nych państw członkowskich. W takiej sytuacji zasady teoretycznie mogą stać się jedynymi podstawami prawnymi, które formalnie mogą zostać zakwalifikowane do katalogu wtórnych źródeł prawa wspólnotowego, obok aktów wydawanych przez organy wspólnotowe.

W konkluzji przytoczyć można definicję zasad Z. Brodeckiego, który charakteryzuje je jako te, które ze względu na swą naturę i walory są traktowane przez TS/SPI jako samoistne i pierwotne źródła prawa, czyniąc jednocześnie rozróżnienie na zasady własne (ustrojowe, instytucjonalne, stosowania prawa Wspólnot) i zapożyczone (z prawa międzynarodowego i z prawa państw członkowskich)¹⁶.

Z zapisu traktatowego oraz posługiwania się tymi zasadami wynika, że podobnie jak w przypadku generalnego sformułowania w Statucie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, zasady te mogą być zarówno zasadami prawnymi uznanymi przez systemy prawne państw *in foro domestico*, i podstawami prawa lub też mogą wpływać z porządku międzynarodowego i formować się na podstawie zarówno prawa traktatowego, czy zwyczajowego, jak również być uogólnieniem specyficznych i szczegółowych zasad w porządkach krajowych. Dotyczą zarówno prawa materialnego¹⁷, jak i przepisów procedury¹⁸. Zasady prawne stanowią źródło prawa niepisanego, mimo iż są zawarte w orzecznictwie Trybunału, który często się na nie powołuje. Dzięki nim możliwe jest rozwiązanie kwestii nieuregulowanych prawem wspólnotowym¹⁹, choć nie pozwala to Trybunałowi na nieograniczone, mechaniczne czy — jak to ujął Adwokat Generalny Lagrange²⁰ — „arytmetyczne” powoływanie się na zasady prawne państw członkowskich. W ten sposób Trybunał dokonuje „quasi-harmonizacji”²¹, która zbliżając systemy prawne państw członkowskich, jak i tych niebędących członkami, jest kolejnym krokiem na drodze do integracji europejskiej oraz stabilizującej roli ETS.

W związku z tym, że luki w prawie wspólnotowym są i będą, w prawie pisanym czy w orzecznictwie będą stosowane odwołania do zasad ogól-

¹⁶ Z. Brodecki: *Prawo integracji w Europie*. Warszawa 2006.

¹⁷ Tak jak w sprawie *Federation Charbonniere de Begique v High Authority of the European Coal and Steel Community*, C-8/55, ECR, 1955, Trybunał nie może zaakceptować tego, że „argument since in accordance with a generally accepted rule of law such an indirect reaction by the High Authority to illegal action on the part of the undertakings must be in proportion to the scale of that action”.

¹⁸ Jak np. sprawa *Gouvernement des Antilles Neerlandaises v Council of the European Union*, C-159/98, ECR, 1998: „Where the general principles of law and rules of procedure governing the burden of proof and the taking of evidence have been observed, it is for the Court of First Instance alone to assess the weight to be attributed to the evidence produced”.

¹⁹ „[...] to fill lacunae in Community law”. P.J.G. Kapteyn, P. VerLoren van Themaat: *Introduction to the Law of the European Communities*. Third Edition, 1995, s. 274.

²⁰ Sprawa *Hoogovens...*, wraz z opinią AG.

²¹ C.N. Kakouris: *Use of the comparative method...*, s. 282.

nych. Co więcej, nie tylko w przypadkach oczywistych niedoskonałości prawa wspólnotowego, ale też w sytuacji procesu interpretacji dokonywanego w świetle tych zasad. Nie da się ukryć, że zawsze będą one odgrywały szczególną rolę i będą miały wyjątkowy wpływ na doktrynę prawa wspólnotowego zarówno publicznego, jak i prywatnego, jak np.: zasada słuszności, zakaz dyskryminacji, proporcjonalności, pewności prawa czy reguł postępowania. Obecnie najczęściej służą one do „wypełniania” luk w prawie wspólnotowym, w sytuacji nieokreślonej tym prawem, stanowiąc środek „pośredni” pomiędzy prawem krajowym a wspólnotowym, prowadzącym do „uwspólnotowienia” systemów krajowych²².

Wydaje się oczywiste, że systemy wewnętrzne państw członkowskich opierają się przede wszystkim na relatywnie jasnych i precyzyjnych normach prawnych stosowanych wobec ściśle określonych okoliczności, podczas gdy zasady prawa stosowane być mogą do nieokreślonych zakresowo przypadków²³. Prowadzić to może do konkluzji, iż samo sformułowanie „zasady ogólne” odnosi się bardziej do generalnego i abstrakcyjnego charakteru tych zasad niż do ich ogólnego i uniwersalnego zastosowania. Dowodzi się, że tworzenie takich zasad uzyskuje się za pomocą „procesu abstraktyzacji”, będącego konsekwencją „procesu generalizacji” różnych aspektów prawa krajowego w państwach członkowskich, czego syntezą jest powstanie zasady o rzeczywiście generalnym charakterze²⁴. W konsekwencji, w sposób pośredni, art. 288 TWE odnosi się rzeczywiście do przesłanek mających swe podstawy w szczegółowych rozwiązaniach porządków prawnych państw członkowskich, co tym samym rozszerza stosowanie tych zasad. „Fragmentaryczna natura prawa wspólnotowego”²⁵, a także niewystarczający zasób norm pisanych mogą skutkować zwiększeniem znaczenia roli orzeczniczej Trybunału, przez nadanie orzeczeniom waloru wiążących precedensów.

Polityka prawa w ujęciu UE

W charakterystycznym i szczególnym systemie prawa unijnego wspólne cele mogą zostać zrealizowane jedynie z zastosowaniem instrumentów

²² D. Edward: *Is there a place for private law principles in Community law?* Denver 1988.

²³ J. Boulanger: *Principes generaux du droit positif: Etudes offerts a G. Ripert*. Paris 1950, s. 51.

²⁴ Ch. De Visser: *Theories et realites en droit international public*. Paris 1970, s. 419; C. Stefanou, H. Xanthaki: *A Legal political interpretation at art. 215 (2) (new art. 288.2) of the Treaty of Rome*. Dartmouth 2000, s. 101.

²⁵ J. Schwarze: *European Administrative Law*. Luxemburg 1992, s. 62.

wchodzących w zakres szeroko pojmowanej polityki prawa. W realizacji celów określonych traktatami założycielskimi UE biorą udział nie tylko akty prawne, wydawane na ich podstawie przez instytucje, w zakresie ich kompetencji, lecz również tego typu regulacje, które są pozbawione cech obligatoryjności, szczegółowości, sankcyjności oraz związania treścią adresatów. Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje mają charakter wiążący, natomiast zalecenia i opinie, jako akty nieobligatoryjne, nie są aktami prawnymi *sensu stricto*, nie mają więc mocy wiążącej (*have no binding force*). Wobec tego rozporządzenia, dyrektywy i decyzje tworzyć będą zespół wspólnotowych norm twardych, podczas gdy zalecenia, opinie oraz inne akty *sui generis* będą wchodzić do grupy wspólnotowego *soft law*. Należy podkreślić, że wymienione akty prawa miękkiego ujęte zostały na poziomie prawa niewiążącego, jednakże cele, jakie mają do spełnienia, obejmują zakresem całe prawo wspólnotowe, mimo iż nie tworzą ani nie zawieszają działania aktów wiążących prawa wspólnotowego. Natomiast akty prawne wchodzące w zakres polityki prawa przybierają najróżniejsze formy i są często stosowane w postaci: rezolucji (*resolutions*), rekomendacji (*recommendations*), deklaracji (*declarations*), wytycznych (*guidelines*), standardów (*standards*), kart (*charters*), raportów (*reports*), opinii (*opinions*), programów (*programs*), porozumień międzyinstytucjonalnych (*inter-institutional agreements*), dyrektyw (*directives*)²⁶, pozasądowych układów (*out of court settlement*)²⁷, standardów²⁸, dobrych praktyk (*good practice*), deklaracji kodeksów praktyk (*codes of conduct*).

Rola tych aktów jest nie do przecenienia, gdyż za ich pomocą kształtuje się nowy system zarządzania w UE. Państwa członkowskie mogą uzupełniać wspólne polityki dodatkowymi formami współpracy, choć nie mogą wybierać w sposób dowolny spośród różnych polityk²⁹. W kontekście prawodawstwa unijnego przez „wspólnotową/unijną politykę prawa należy rozumieć politykę realizowaną przez instytucje Wspólnot/Unii na podstawie norm kompetencyjnych (zasada powierzenia) i określonej procedury (zgody, współdecydowania, współpracy, konsultacji)”³⁰. W związku z tym będzie

²⁶ Np. zgodnie z art. 11.4 Distance Selling Directive 97/7, „Member States may provide for voluntary supervision by self-regulatory bodies of compliance with the provisions of this Directive and recourse to such bodies for the settlement of disputes to be added to the means which Member States must provide to ensure compliance with the provisions of this Directive”. Soft law in the European Union A discussion paper [...]. Ibidem, s. 7.

²⁷ Np. The Commission recommendation on out-of-court settlements (98/257/CE).

²⁸ Wydawane przez Europejski Komitet Standaryzacji The European Committee for Standardisation (CEN), a w zakresie szczegółów technicznych wspomagających inne akty prawne, np. General Product Safety Directive 92/59/EEC.

²⁹ A. O t t: *Jedność w różnorodności? Zróżnicowanie prawa i polityki UE w rozszerzonej UE*. Warszawa 2004, s. 8.

³⁰ Z. Brodecki: *Prawo integracji w Europie...*, s. 92.

chodziło o posługiwanie się regułami prawa w dostatecznym stopniu ogólnymi i abstrakcyjnymi — do osiągania założonych celów³¹ w sytuacjach, w których akty prawne nie wyznaczają jednej, zgodnej z nimi decyzji, lecz zostawiają pewien luz decyzyjny, natomiast „organ podejmujący decyzję stara się ją podjąć w taki sposób, by stanowiła najodpowiedniejsze narzędzie do osiągnięcia celów, jakie stosujący prawo przyjmuje”. Powodem, dla którego znacznie częściej prawo miękkie może się okazać w pewnych okolicznościach o wiele efektywniejszym środkiem niż prawo twarde, są między innymi szybsze i łatwiejsze renegocjacje (ze względu na elastyczność i łatwość dostosowania prawa miękkiego), niższe „koszty” podejmowania decyzji ze względu na zastosowanie rozwiązań do różnych, czasem przeciwstawnych, systemów prawnych, a tym samym w ujednolicaniu stanowisk, czy wreszcie prosty i szybki sposób na ominięcie sformalizowanych procedur³². Normy wiążącego prawa wspólnotowego zakładają w miarę jednoznaczne i wiążące rozwiązania prawne oparte na konkretnych przesłankach, podczas gdy niektóre sytuacje wymagają niejednokrotnie bardziej elastycznego podejścia i stałego dostosowywania, a co za tym idzie — w zmianę prawa wspólnotowego niezbędne jest zaangażowanie całego procesu prawodawczego, gdy tymczasem pewne problemy, ze względu na swą zmienność, wymagają szybkich decyzji w celu uzyskania optymalnych efektów. Zdarza się również tak, że prawo wspólnotowe zmierza w kierunku unifikacji i jednolitości porządków krajowych, podczas gdy w niektórych sprawach konieczne jest wzięcie pod uwagę znaczących różnic w systemach prawnych państw członkowskich. Jednakże założeniem *soft law* jest wywarcie skutku bez ponoszenia odpowiedzialności, tym samym osłabiona zostaje legitymizacja UE — akty typu *soft law* kreują pewne oczekiwania, które niekoniecznie niosą z sobą widoczne zmiany³³.

Przyjmując zatem tak szerokie rozumienie prawa miękkiego jako pewnych reguł zachowania, wspólnotowe prawo miękkie zdefiniować można jako „reguły prawne poziomu niewiążącego (jeśli chodzi o nieegzekwowalność i brak wywierania sankcji), które zgodnie z zamierzeniami ich autorów, powinny przybrać formę prawną określaną za każdym razem, w związku z czym nie będą jednolite, jeśli chodzi o zakres prawny, lecz wspólną ich cechą będzie to, że jako adresowane (zgodnie z założeniem autorów) i wywierające skutek (za pośrednictwem prawa wspólnotowego) wpływają na

³¹ J. Wróblewski: *Zasady tworzenia prawa*. Warszawa 1989, s. 36.

³² D.M. Trubek, P. Cottrell, M. Nance: „Soft Law,” „Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, (2005) 02/05 Jean Monnet Working Papers, s. 11 i cytowana tam literatura.

³³ Ibidem, s. 2, Klabbers (1998); Joerges and Rödl (2004); Chalmers and Lodge (2003); and S. Smismans, „EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?” (2004) EUI Working Paper LAW No. 204/01.

zachowania państw członkowskich, instytucji oraz jednostek, jednakże nie wytyczając wspólnotowych praw ani zobowiązań”³⁴.

Szczególna rola polityki prawa w porządku prawa wspólnotowego jest wynikiem elastyczności państw członkowskich oraz niepowtarzalnego systemu organizacyjnego Unii Europejskiej. Dlatego czasem wyróżnia się dwa rodzaje elastyczności: elastyczność wynikającą z traktatów o przystąpieniu oraz elastyczność wypływającą z systemu konstytucyjnego oraz instytucjonalnego UE lub inaczej elastyczność polityczną, sądową i administracyjną³⁵. Zgodnie z tą koncepcją, elastyczność polityczna ma na celu pokonanie bieżących trudności procesu integracyjnego, choć nie musi mieć odzwierciedlenia w traktatach, a jedynie być przedmiotem dialogów politycznych. Elastyczność instytucjonalna obejmuje wszelkie formy współpracy, które rozwinęły się pierwotnie między niektórymi państwami członkowskimi, poza traktatami, na podstawie prawa międzynarodowego, i następnie całkowicie lub częściowo zostały włączone do porządku prawnego Wspólnoty Europejskiej. Natomiast elastyczność sądowa jest rezultatem konfliktów na poziomie konstytucyjnym między Trybunałem Sprawiedliwości a sądami krajowymi, elastyczność administracyjna zaś wynika z różnorodności norm stosowania prawa wspólnotowego³⁶.

Komisja podkreśla, że „Unia Europejska przez lata rozwijała złożony aparat legislacyjny, na którym wciąż opiera się rozwój gospodarczy, ochronę środowiska, i który przyczynia się do poprawy norm społecznych, szczególnie przez realizację wewnętrznego rynku. W miarę zbliżania się do osiągnięcia tych celów stało się jasne, że sposób, w jaki regulujemy, ma znaczący wpływ na to, czy skutecznie realizujemy te cele, czy też nie. Polityka poprawy otoczenia regulacyjnego ma na celu poprawę uregulowań prawnych, lepsze opracowywanie uregulowań tak, by zwiększyć korzyści dla obywateli oraz wzmocnić przestrzeganie i efektywność zasad, a także zminimalizować koszty dla gospodarki, zgodnie z zasadami proporcjonalności i subsydiarności UE”³⁷.

³⁴ G.M. Borchardt, K.C. Wellens: *Soft Law in European Community Law*. „European Law Review” 1988, vol. 14, s. 267—321.

³⁵ A. Ott: *Jedność w różnorodności?*..., s. 8.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego — Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej {SEC(2005) 175}, COM(2005) 97 końcowy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0097:PL:NOT>.